

住民参加型在宅福祉サービス再考

－「労働」と「活動」の再編を手がかりに－

妻 鹿 ふみ子

I はじめに：問題の所在と研究の目的

地域における福祉課題にわれわれはどう立ち向かえばよいのか。この問いへの応答として了解されていることは、地域の課題が多様化・深刻化する一方で、財政難の自治体事情から考えて、公的サービスの大幅な拡大が見込めないことは明らかであり、住民どうしの「支え合い」が不可欠だということである。問題は、その「支え合い」がどのようなものであればよいか、ということである。本稿は、その支え合いを住民参加型在宅福祉サービス（以下、住民参加型サービスと略）というシステムで機能させていくことの可能性と限界を論じるものである。

このような研究テーマを持つに至ったのは、担い手不足と利用者からの要求のエスカレーションとの間でコーディネーションに悩みを抱えている、このサービスを事業として実施しているある町の社会福祉協議会のコーディネーターのつぶやきを聞いたことがきっかけである。筆者は、ここ数年、このコーディネーターが勤務する町社協が立地する A 県社会福祉協議会の事業にかかわり、人口減少に悩む市町の社協の活動の担い手（主にシニア層）の養成や社協職員の研修を支援してきた。その中で感じるようになったことは、担い手や職員養成・研修だけではなく、根本的にこれまでとは違うシステムを作る必要性があるのではないか、ということである。すなわち、これまでと同じ住民参加型サービスでのメカニズムでは、「支え合い」を持続させることは困難なのではないか、もっと別の要素を盛り込まなければニーズは解決しないのではない

か、このように考えるようになったのである。以上のような問題意識のもと、本稿は支え合いのあり方をさぐることを主な目的とし、ボランティア（活動）と仕事（労働）の再編の必要性を探るための予備的な考察も併せて行うものである。

周知のように「支え合い」とは2008年に厚生労働省の研究会（これからの地域福祉のあり方に関する研究会）がとりまとめた報告書（以下、あり方研究会報告と略）の基本コンセプトである。あり方研究会報告書では、「福祉の基本ニーズへの対応は公的な福祉サービスであるという原則を踏まえつつ、地域における多様な生活ニーズへの的確な対応をはかるには、成熟した社会における自立した個人が主体的に関わり、支え合う、地域における「新たな支え合い」（共助）の拡大と強化が不可欠」（全国社会福祉協議会2008：47）であると述べられており、公的サービスは後退させないとしながらも、支え合い（共助）のしくみ作りへの強い期待があることがうかがえる。

しかしながら、本論で詳述するが、住民参加によるまさに「支え合い」のしくみでもって介護保険スタート後も一定の役割を担い、在宅福祉の一翼を担ってきた住民参加型サービスの担い手不足が深刻化しており、今後の展望は必ずしも明るくない。担い手不足の状況を鑑みて、厚生労働省は2009（平成21）年度から「生活・介護支援サポーター養成支援事業」をスタートさせ、「地域の高齢者の個別の生活ニーズに応えるしくみを安定的・継続的に構築する」ために、住民参加型サービスなどの担い手、人材育成に取り組み始めている¹。この事業が人材不足解消にどの程度効果的なものとなるかについては、むろん未知数であり、事業の是非を問うことはまだできない。ただ、支え合いのしくみづくりには、もっと根本的なしくみ・システムの再編が必要ではないか、という問いをここでは立てたいと思う。すなわち、住民参加型サービスの存立構造に潜む問題点に目を向け、システムに内包される問題を明らかにした上で、対応策を探る、というところから検討しなければ、支え合いの人材不足の根本的解決にはつながらないと考え、この住民参加型サービスを戦略的に拡大させるために用いられた「互酬システム」の議論にまでさかのぼってシステムをめ

ぐる論点整理を行い、「個人が主体的に関わり、支え合う、地域における新たな支え合い（共助）との拡大と強化」（あり方研究会報告）のためにはどのようなシステムが必要なのか、現時点で考えられうることを提示したい。

Ⅱ 住民参加型在宅福祉サービス団体の抱える課題 —2008（平成 20）年度の報告書の分析—

本稿の議論を進めておく上で必要となるこのサービスの特性について、高橋の整理に従って、以下のように確認しておきたい。（高橋 1993）

住民参加型在宅福祉サービスの特徴は、会員制で、低廉で均一な金銭のやり取りを媒介してサービスの提供が行われる有料・有償のサービスであり、利用者のニーズそのものを判断基準としてサービスを提供する、というものである。

このサービス成立の経緯や初期のころの活動状況については次章で詳述することにして、本章では、平成 20 年に全国社会福祉協議会が実施した「住民参加型在宅福祉サービス団体活動実態調査報告書」²をもとに、現在、団体がかかえている課題について明らかにしたい。

1. 団体概要

はじめに、被調査団体の類型など、調査の基礎データについて示しておきたい。住民参加型在宅福祉サービス団体（以下、団体）は、運営形態によっていくつもの類型に分けられる。本実態調査は平成 20 年度に全社協が把握していた団体 2177 に調査票を送付し、322 団体から回答を得ているが、その類型別内訳は表 1 のとおりである。住民互助型と社協運営型からの回答が多くなっている。

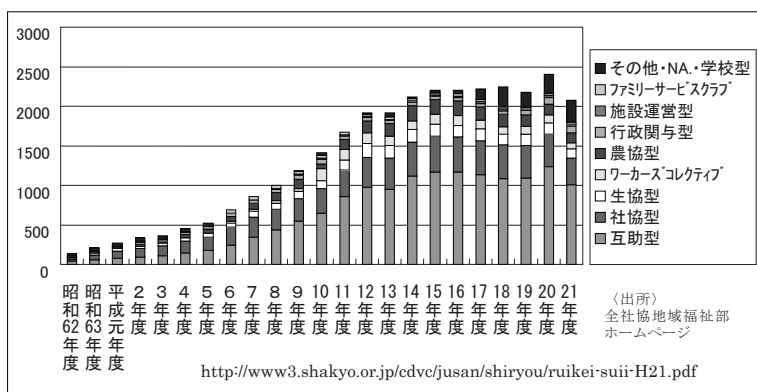
表 1 団体の運営形態の類型化

組織の運営形態の実際	類型	回答数
住民の自主的な会員組織である	住民互助型	152
市区町村社会福祉協議会が運営している	社協運営型	111
生活協同組合が運営している	生協型	17
サービス生産協同組合（ワーカーズコレクティブ）である	ワーカーズコレクティブ	12
JA（農業協同組合）が運営している	農協型	5
行政設置による第3セクター（福祉公社、事業団等）である	行政関与型	3
社会福祉施設が運営している	施設運営型	3
ファミリーサービスクラブである	ファミリーサービスクラブ	0
その他	その他	19
	全体	322

出所：「平成 20 年度住民参加型在宅福祉サービス団体活動実態調査 報告書」

団体数の伸びを図 1 に示している。データを取り始めた 1987（昭和 62）年度にはわずか 138 であった団体数が 2009（平成 21）年度においては 2073 にまで増加している。団体別では住民互助型と社協運営型が大半を占めている。

図 1 住民参加型サービス団体数推移



ももとは助け合い活動のみを実施していた各団体だが、現在は、ほとんどの団体が介護保険事業と助け合い活動の両方を実施している。表2は平成19年度の収入総額を示しているが、介護保険に関わる収入が多いことが分かる。実際、介護保険収入の安定した収入源が、低額の助け合い活動を支えているといえる。助け合い活動の利用料と担い手の受取額は表3の通りである。この活動の特性が示す通り、実際低廉な利用料でサービスが提供されていることが分かる。

表2 団体の収入構造（平成19年度）

類型	有効 回答数	収入総額 (万円)	助け合い 活動の利 用料収入	会費収入	介護保険に かかる 収入
全体	288	4,247.5	14.9%	1.5%	48.0%
A 住民相互型	144	3,355.1	15.0%	1.3%	59.0%
B 社協運営型	95	3,860.1	11.2%	1.3%	42.0%
C 生協型	15	1,960.6	19.9%	4.0%	47.9%
D ワーカーズコレクティブ	11	2,414.9	34.4%	0.6%	43.6%
E 農協型	3	147.3	27.6%	9.7%	0.0%
F 行政関与型	3	11,488.7	18.1%	8.3%	0.0%
G 施設運営型	2	6,613.5	0.0%	2.8%	10.6%
H その他	5	17,955.9	17.3%	1.0%	44.6%
類型	自立支援 法制度等 収入	行政から の事業 委託収入	助成金 収入	寄付金 収入	その他
全体	8.6%	8.9%	3.1%	2.9%	12.2%
A 住民相互型	8.3%	4.6%	2.4%	1.1%	8.3%
B 社協運営型	5.8%	9.8%	6.1%	0.6%	23.1%
C 生協型	2.5%	0.2%	2.5%	0.1%	22.7%
D ワーカーズコレクティブ	9.1%	8.1%	0.7%	0.4%	3.1%
E 農協型	0.0%	15.4%	30.5%	3.4%	13.3%
F 行政関与型	0.0%	13.5%	5.5%	54.3%	0.3%
G 施設運営型	76.0%	0.0%	4.0%	3.6%	3.0%
H その他	11.3%	16.2%	0.3%	3.0%	6.2%

出所：「平成20年度住民参加型在宅福祉サービス団体活動実態調査 報告書」

表3 サービスの種類ごとの利用料、担い手の受取額（平均）（平成19年度）

サービスの種類	利用料金額（円）		担い手の受取額金額（円）	
1. 内容にかかわらず定額	1時間	828.9	1時間	688.2
	1回	770.2	1回	735.4
2. 日常生活のお手伝い（家事援助等）	1時間	886.3	1時間	759.9
	1回	745.0	1回	625.0
3. 介護・介助	1時間	1,060.9	1時間	859.6
	1回	933.3	1回	716.7
4. 給食・配食	1食	596.2	1時間	528.4
			1回	518.9
5. 移送	1回	673.8	1時間	567.1
			1回	586.3
6. いきいきサロン・ミニディ（たまり場）の提供	1回	787.5	1回	626.8
7. その他	1時間	1,022.8	1時間	925.6
	1回	3,340.0	1回	2,740.0

出所：「平成20年度住民参加型在宅福祉サービス団体活動実態調査 報告書」

2. フリー回答に記載された「直面している活動の課題」

この調査に回答した322団体のうち、193団体が活動の課題についてフリーに記述している。記述数としては245を数えるフリー記述を分析してみると、圧倒的に多かったのが人材不足・担い手の高齢化という人材に関するものであった。詳細を見ていくと、245の記述数のうち、151が人材面の課題であり、その割合は61.6%である。運営形態別にみると、住民互助型では57.3%の記述が、社協では73.2%の記述が人材不足に関するものである。次に多かったのが、財源不足、補助金の不足など運営資金をめぐる課題であるが、これは特に住民互助型で多く、124の記述のうち23が資金面の課題で18.5%であった。これに対して社協運営では、ぐっと割合は減り、71の記述のうちわずか5件であった³。

特に割合の多かった人材面の課題を細かく見ていくと、それぞれの団体の悲鳴が聞こえてくるようである。典型的なものは「今活動中の担い手が高齢になりつつあり、若い担い手がほしいが、現状の社会状況では難しいのか、募集し

ていますが、応募はありません。」「設立16年、50歳の人が66歳となり、まだまだ元気です。将来、その人たちを支えるメンバーがいなことが課題です。」「担い手不足です。年々減っていき、新しい人が増えないため、平均年齢が上がっています。後どのくらい持ちこたえられるかといった現状です。」というもので、設立時のメンバーが年をとり、60歳代半ば以上の年齢になっているが、次の担い手が育っていない状況がうかがえる。また、事業をやめることを記載した以下のような記述ものもあった。「ヘルパーも高齢化し、(中略)後継者が育たず、地域には本当に根強くケア等をおこなっていましたが、残念ながら3月31日を持って事業を終了いたします。(後略)」この記述には、これまで担ってきた担当者の無念さがにじみ出ている。

このような人材不足の状況の理由を、担い手にとって十分な収入が得られないところに求めている記述が複数見られた。自分たち(おそらく60歳代以上)と違い、今の若い人たちは、そもそも皆働いており、地域に専業主婦はおらず、この受取額では時間数をこなしても十分な収入は得られないので若い人には勧められない、というのである。「協力員は働きたいという思いのほうが多い」(社協)、「ほとんどの世帯で、仕事をしていない主婦がいません。地域の中での助け合いの形も、新しくしていかなければならないかもしれません」(住民互助)「ワーカーズとしての働き方では、生活していくことが難しいため、声がかけにくい」(ワーカーズコレクティブ)というような記述があるのだが、これらの記述はこの活動の人材確保の難しさを物語っているように思われる。つまり、働くことと活動とを天秤にかけたとき、現在の社会の経済状況を考えると圧倒的多数の人は収入が多く得られる「仕事」を選ぶということである。これらの団体でボランティア(有償ボランティア)⁴として活動することは、感謝や自己充足感が得られるということで、少ない謝金に折り合いをつけて、これまでの協力会員は活動をしていたのだが、この論理は若い人には通じないだろうと現在の担い手たちは考えている。そもそもこの活動は地域住民同士の「助け合い」(互酬関係に基づく)であって、市場を通じたサービスや財のやり取りではないので、等価交換ではないことを納得した協力員が、低廉な報酬は納得した上で、

活動から得られる満足感や充足感という別の報酬や、「ボランティア精神」という規範的価値をもってモチベーションとして、活動を続けることが期待される、というメカニズムで成立するものなのだが、この肝心の部分のメカニズムが働かなくなっているのである。ここに、住民参加型サービスの抱える今日的困難性があると考えられる。この点はⅣにおいて検討したい。

Ⅲ 住民参加型在宅福祉サービスの果たしてきた役割

1980年代に首都圏、関西圏の都市部を中心に次々に誕生した住民参加型サービスの特性や活動内容については、すでに多くのすぐれた先行研究（江上 1991、小林 1994a,b、椋野 2004、高野 1993 など）があるのでここでは詳述しないが、本章においてはこのような団体が次々に各地で誕生し、その数が年々増加し、課題を抱えながらも、また特定非営利活動促進法（以下、NPO 法と略）、介護保険制度という制度が成立するたび、改正されるたびにプラスマイナス両方の影響を受けながらも、今日もなお在宅福祉サービス提供の一翼を担っている、この 30 年間のプロセスを、いくつかのターニングポイントとなったできごとと対比させながら、探っていきたい。この活動を成立させ、拡大させてきた状況をふりかえり、その背景に何があったのかを考察することは、この活動に内包され、組み込まれている課題を明らかにする上で避けては通れないと思われるからである。

1. 有料ホーム・ヘルプ・サービスの誕生

発足当時には有料ホームヘルプ・サービスと呼ばれていた住民参加型在宅福祉サービス団体⁵が、主に大都市で誕生したのは 1980 年代初期である。1970 年代の半ば以降に打ち出された「日本型福祉社会論」が分権化・民営化の流れを作り、福祉の場を施設から在宅へと移行させることが政策的な動向であった。しかし、「在宅福祉サービスの戦略」⁶を提示してはいるものの、ニーズに見合うだけの在宅福祉サービスが量的に整備されていたわけではない。そのため、

地縁・血縁によるたすけあいに頼ることが困難な都市部で急速に高まったのが在宅福祉ニーズであった。(棕野 2004 : 155-156)

1983年に所得制限が撤廃されるまでは、厳しく利用が抑制されていた公的ホーム・ヘルプ・サービス(家庭奉仕員制度)に頼れないと考えた都市の人々が次々に設立させたのが、ニーズを判断基準とし、協力会員と利用会員との間の助け合いという形で支援が必要な人に協力会員(提供会員)としてのヘルパーを派遣するというシステムの「有料ホーム・ヘルプ・サービス」だったのである。有料だが低額で、一定の収入があってもその額のために断られることはなく、ニーズによって判断して対応してくれる、というこの方式が都市部のニーズにマッチし、その後さまざまなタイプの団体が設立されることになる⁷。

その後、政府は1989年に高齢者保健福祉10ヵ年戦略(ゴールドプラン)を策定し、数値目標を掲げ、例えばヘルパーを10年間で10万人にすることを明らかにしたが、それでも高まるニーズには対応しきれず、住民参加型サービス団体は、その数を急増させている。

2. 基本指針・意見具申と団体の飛躍的増加

住民参加型サービスを支えるには担い手が必要である。ゴールドプランは社会保障政策として、明確にサービスの量の拡大を約束したものであったが、それでも不足した在宅福祉サービスのための方策が政府には必要だった。そこで打ち出されたのが、新たなボランティア観に基づいたしくみ、すなわち有料であっても低額であり、ボランティア精神のある住民による住民のための助け合いとしてのしくみである。その振興策の枠組みが1993年策定の「福祉活動参加基本指針」(以下基本指針と略)、そしてそれを受けてまとめられた意見具申「ボランティア活動の中長期的な振興方策について」である⁸。

基本指針の理論形成をしたと考えられる栃本は、「今日では、ボランティアの動機はかつての慈善や奉仕の心にとどまらない、地域社会への参加や自己実現、お互いに学び合いたいという共生や互酬性に基づくものに変化し、自分たちの地域を福祉コミュニティとして守り育てていこうという」ものになってき

ている（栃本 1993：80）と述べ、ボランティア活動を多数派のものにするためには、これまでの慈善的（charitable）な活動から、互酬的（reciprocity）な活動へと変えていくことが必要で、ボランティアが多数派になった「参加型福祉社会」をめざすことの必要性を説いた。そして、「助け合いの精神に基づき、受け手と担い手が対等な関係を保ちながら謝意や経費を認めあうことは、ボランティアの本来的性格からはずれるものではない」（栃本 1993：80-81）として、この活動のボランティア性を明確に示した。そして「ボランティア革命」と名づけて、互酬的なボランティア活動を称揚した。このように、労働力と親和性の高い活動をボランティアの範疇に含めることについては、賛否両論の議論が交わされたが⁹、皮肉にもその直後の 1995 年に起こった阪神淡路大震災でのボランティアの活躍により、ボランティア革命ならぬボランティア元年が日本に訪れ、有償も含め、市民がかかわる活動への認知は確実に進んだ。

3. NPO 法と介護保険制度—その後の団体の活動と課題

(1) 2つの法制定

震災でのボランティアの活躍により世論が高まり、市民活動を支える法律の制定への動きが加速化した。そして 1998 年、大方の予想よりも早く、NPO 法が議員立法で成立した。この法律により、それまで法人格を持たずに活動をしていた住民参加型サービス団体の多くは法人格を取得し、組織としての形を整えるようになった¹⁰。結果として、2000 年の介護保険制度スタートのあとは、少なからぬ団体が、介護保険事業に参入し、安定的な収入を得ながら保険外の業務として、助け合いの活動、すなわちいわゆる「上乘せ、横出し」部分のサービス提供を行うようになったのである。NPO 法と介護保険制度は、多くの団体に組織的・経済的基盤を提供することになったといえよう。

(2) 介護保険開始後 10 年の状況

しかし、介護保険がスタートして 10 年が経過した今日、介護保険事業者になったことがすべてプラスとなっているわけではない。この 10 年間の住民参加型

サービスについての実証研究は非常に限られたものしかないが、2007年に実施された、中村による東京都内のサービス団体の調査が貴重なデータを提供してくれる。(中村：2009) 中村の調査は介護保険外の介助・家事援助サービスを実施している都内の団体111を母数として、12の団体へのヒアリングを行ったものである。この調査から明らかになった、ホーム・ヘルプ・サービスの最大の課題は担い手不足である。担い手不足によって、コーディネーターが明らかに「ニーズあり」と判断しても、引き受けられる人がいないために断らざるを得ないケースが多発していることが明らかにされているが、これは、ニーズがあれば引き受ける、としてきたこのサービスの根幹が揺さぶられる状況である。加えて、このサービスが、低額とはいえ介護保険の同サービスよりはかなり高額な価格であるために経済的な理由でサービスを利用したくてもできない利用者層が多く、結果としてこの支え合いが「経済的に豊かな人同士の支え合い」になってしまっている可能性が高いことも、中村は調査結果から明らかにしている。限られた地域の調査であるために、これをもって全国の動向といえるかどうかはわからないが、支え合いの目的と意味の再考を促す重要な調査結果であり、このような状況が次項で述べる、行政によるサポート政策の開始につながっていると考えられる。

(3) 連絡会の持つ危機感

同様の傾向は、住民参加型在宅福祉サービス団体全国連絡会（以下、連絡会と略）の2つの意見表明からもうかがうことができる¹¹。2004（平成16）年に発表された「地域福祉をすすめる市民福祉活動～住民参加型在宅福祉サービスの新展開に向けて～」はNPO法と介護保険制度という2つの新しい枠組みが与えた影響をレポートすると共に、環境の変化を受けて、今後住民参加型サービスがどう変わっていくべきかを問い直して新たな方向性を示したものである。課題としてあげられていることは、住民の助け合いとしての性格が見えづらくなったことである。もともとの助け合い活動の利用者が減少し、併せて担い手の不足、高齢化といった問題が顕在化していることも明らかにされている。

そのような中、訪問活動だけでなく、ミニデイサービスのような拠点型の活動にも取り組んで、町づくりにつながる活動を志向していく動きが顕著であることが示されている。

決意表明だった2004年のものに比べると、2008（平成20）年にまとめられた「平成10年度介護保険改正／自立支援法施行を受けての住民参加型在宅福祉サービスの現状と今後のあり方」には、連絡会の強い主張が盛り込まれており、危機感が読み取れる。背景にあるのは表題にもある介護保険改正である。利用抑制を1つの目的としているこの改正の結果、起こったことは、同居家族がいるために介護保険適用とならないケースが増え、住民参加型サービスへの依頼が急増していることである。しかし、そのことによる団体の事務量負担アップに加え、担い手、運営資金不足といった問題も顕在化してきており、運営が非常に厳しい状況にあることが明らかにされている。

これらの文書と中村の調査結果とを併せると見えてくるのは、行政が行うべき公的な社会保障としての介護サービスがニーズの増加に対応しきれていない部分を一手に引き受けている住民参加型サービス団体が、負荷の重さに耐え切れず、SOSを発信している、という状況である。

4. 「新たな支え合い」としての役割期待と生活支援サポーター養成

前項で述べたような、団体からのSOS、特に担い手の不足、高齢化、という課題に応えるものとして、2007（平成19）年に厚生労働省がスタートさせたのが、100%国の補助金である「生活・介護サポーター養成事業」である。「地域の高齢者の個別の生活ニーズに応えるしくみを安定的・継続的に構築するため、市民の主体性に基づき運営される新たな住民参加型サービス等の担い手として生活・介護サポーターを養成し、地域での高齢者の生活を支えるシステムを構築すること」を目的とするこの事業は、まさに団体からのSOSに応えたものであることがわかる。研修がスタートしたのが今年度（2010年度）であり、サポーター養成が軌道に乗って多くの担い手が輩出されるかどうか、それはまだわからない。ただ、中途半端な額の謝金が支払われる助け合いのしくみが根本

的に抱える問題点を内包したままでは、担い手不足の解消をすることは困難ではないかと筆者は考えるが、この点は次章にて詳しく論じたい。

この事業の開始と軌を一にしてまとめられたのが、冒頭でも述べた厚生労働省のあり方研究会報告（『地域における「新たな支え合い」を求めて』（2008）である。この報告では、地域における多様な福祉課題を認識した上で、地域社会を再生させることで課題解決につなげていくことが提案されている。そのために多様な民間の担い手が行政と協働して「新たな公」を創出して、「新たな支え合い」のしくみを構築し、それを拡大強化することが不可欠だと述べられており、住民参加への期待が読み取れる。その住民の担い手が、「生活・介護サポーター」である。

福祉の基本ニーズへの対応は市町村が行うことの認識はなされているが、「新たな公」を再編する中で期待されているのは「自立した個人の主体的なかわり」である。しかしながら、果たして住民参加型サービスの現在のしくみが、自立した個人が主体的にかかわりたいと思えるようなものであるのかどうか。住民参加型サービスのしくみを「互酬性」をキー概念として探りながら、以下、検討していきたい。

Ⅳ 住民参加型在宅福祉サービス団体に内在する課題

ⅡとⅢで明らかにしてきたように、現在住民参加型サービス団体が抱える切実な課題は、団体の事業推進の根幹となる協会員が高齢化し、次世代が育っていないことからくる担い手不足というものである。2009（平成 21）年度から政府が「生活・介護サポーター養成」に取り組んでいるのはその危機感からであろう。しかし、これまで度々述べたように、現状のメカニズムのままで担い手養成をしても、その人材が活動を継続するとは限らないのではないだろうか。システムの改革がなされていないからである。では、担い手不足という課題からわれわれが読み解くべき課題は何なのか、まずこのシステム存立のメカニズムを明らかにするところから考えてみたい。メカニズムを明らかにすることで、

不具合が明らかになり、その不具合をどう修正すればよいのかが見えてくると思われる。

1. 互酬という規範の採用

助け合い活動である住民参加型サービスを支えるのは互酬（reciprocity）という規範である。都市社会学者の町村は、都市における資源配分の形態についての研究において、経済人類学者の K. ボランニーの類型に基本的には依拠し、互酬は、市場交換、再分配、と共に資源配分の 1 つの類型だと説明し、互酬を「特定の主体間における規範化または制度化された資源の相互移転」だと定義づけている¹²。（町村 1986：107）従来のボランティア活動は慈善的（charitable）な要素が強く、献身的な人が恵まれない人へという一方通行の利他性を規範とする資源移転であり、互酬という規範を注入した助け合い活動をも包含しなければボランティア活動が多数派のものとはならない、というのが 1993 年の意見具申 / 参加基本指針で示された考え方であるが（栃本 1993：80-81）、互酬を採り入れることで、ボランティア活動に「社会的交換」の性格を付与したのだといえるだろう¹³。交換されるものは、協力会員からのサービスと、利用会員からの貨幣 + 謝意である。貨幣についていえば、ボランニー¹⁴によれば市場経済が確立される前から存在した互酬においては、貨幣の配分は絶対的なものではなかったのだが、住民参加型サービスの互酬のシステムにおいては貨幣という資源の配分があった。この点をめぐっては、基本指針が出された当時は互酬性の論理は労働力的機能の強いボランティア活動を振興し、行政主導でボランティアを資源化するための詭弁だとする批判があった。（岡本 2004）この批判は日本型福祉論における過度の民間への期待というものに対する批判と軌を一にするものであるが、ここでは、町村（1986）、高野（1993）、藤村（1991）の議論をもとに、互酬のメカニズムをもう少し深く考察することから互酬を都市型の住民どうしの支え合いの規範的支柱として用いることの問題性をとらえたい。

2. 住民参加型在宅福祉サービスにおける互酬的關係成立のメカニズム

V-1で言及した町村によれば、互酬は「構造化された社会関係に基盤を持つもの」(町村 1986: 107-108)で、互酬を通じて資源を獲得するには「安定的な相互扶助的社会関係への所属」が必要だという。このような相互扶助的社会関係が成り立つためには、「村落共同体や親族といった社会集団」、すなわち定着志向が強い人々による安定的な集団が前提として必要なのだが、都市においてはこのような集団が解体しつつある。したがって、町村が帰属的互酬と名づける伝統的な助け合いは成立しにくくなっている。このような状況のもと、都市で生み出されているのがアソシエーション、すなわちボランタリーな集団や協同組合といった自発的に、新たに作られた集団であるが、人々はこのような集団を作ったり参加したりすることを基盤として互酬を成立させている。町村は、これを達成的互酬と名付けているが、この、新たに見出された達成的互酬の關係においても、その關係性を担保させるには何らかのメカニズムが必要だという。上述したように、安定的な相互扶助的社会関係への所属がなければ互酬を通じて資源を獲得することができないからである。では、住民参加型サービスではどのように互酬の關係を保証するメカニズムを作ったのか。住民参加型サービスについての優れた研究を残している高野の分析によれば、互酬性を担保させるためのメカニズムが報酬としての貨幣と会員制である。(高野 1993) このメカニズムを詳しく見ていこう。

これまでみてきたように、住民参加型サービスにおいて、サービス提供者、すなわち協会員は、労働の対価としては低廉な報酬しか得られない活動を、理念としての(完全無償の)純粹ボランティアの精神で支えるという存在だった。高野によれば、したがって、この活動におけるサービス提供者と利用者の相互關係は、「貨幣との交換可能な労働による報酬の獲得というよりは、むしろその行為の過程で生じるボランティア活動に参加しているという精神的な充足感をもって補完されることで」維持される。つまり、この活動では、実は、交換を担保している媒体は、貨幣ではなく、利用者からの感謝や自己実現によってもたらされる充足感であるというのだ。正確に言えば、足りない貨幣を充足

感で補完すること、すなわち貨幣＋充足感を互酬的メカニズムにおける交換を担保する媒体として使うことで、相互扶助的社会関係を維持しようとしているのである。ではなぜ、貨幣＋充実感なのか。そもそも、ポランニーが示した互酬というシステムは、ポランニーの説明によれば、ギブとテイクの間に長い時間があることが普通なのだが（Polanyi=1975:64-65, Polanyi=1980:93-95）、流動性の高い現代の都市社会に暮らす人々は、住民参加型サービスに参加して互酬的関係に包摂されたとしても、サービス提供の後に自らが得られるものが遠い先ではその互酬関係は完結しないわけで、そのような互酬関係には満足しない可能性が高い¹⁵。だから、貨幣＋充足感が、提供したサービスの交換として即時的に配分されるメカニズムを必要とするのではないか。これが高野の見立てである。

同時に高野は会員制を採用していることもまた、互酬関係維持に必要なのだと指摘する。すなわち、都市に住む、匿名性の高い不特定多数の人びとを互酬的関係に導くには団体への帰属意識を持ってもらうことが必要であり、そのために会員制を採用したのである。

以上の高野の議論をまとめておこう。住民の流動性の高い都市社会において助け合いの活動のシステムを機能させるために採用されたのは互酬という規範を持つシステムであるが、ギブとテイクの同時性が可能となる貨幣＋充足感という媒体を採用して交換を仲介すること、会員制というしくみを採用することで、互酬性を担保するメカニズムが作られた。

同様の論点を提示しているのが藤村である。藤村もまた、住民参加型サービスに互酬的な要素が内包されていることを基本指針策定前に指摘している（藤村 1991）。藤村は、提供者と利用者の間に貨幣が媒介されていることから、この配分様式は互酬ではなく市場交換といえる可能性を示唆し、このシステムの関係性を市場交換に互酬的要素が混入したものだとして分析している。すなわち、在宅福祉サービス提供への対価が市場の価値よりかなり低い時給設定であることから、サービス提供とそれへの対価を比較すると、不等価交換となり、その差額の部分が互酬性に基づく行為だと藤村は判断している。ただ、サービス提

供団体が、利潤を追求しているわけではないことから、互酬的配分の要素が強い活動としながらも、現実には、かかわる当事者が市場交換、互酬のどちらを強く意識しているかによって判断するしかないのではないかと結論付けている。

藤村は、互酬的要素の混入に否定的な判断を下しているわけではないが、互酬と言い切れない、このシステムの特性を的確に指摘している点で、重要な分析であるといえる。

3. 互酬性内包のメカニズムに内在する人手不足問題

基本指針で理論武装をすることで、順調にその規模を大きくし、社会的認知を高めてきた住民参加型サービスであるが、ⅡとⅢで示した通り、人手不足、という大きな課題を現在抱えている。この課題が生まれることの源を、互酬のメカニズムに内包される問題点に帰することができるのではないか、とするのが本稿の仮説であった。この仮説はどのように確かめられるだろうか。

まず確認しておきたいことは、人手不足は根本的に不可避な課題であるということである。互酬のシステムが機能した 93-94 年から介護保険がスタートしてしばらくの時期まではそれなりに人材が確保され、この課題が先送りされたと見ることもできるかもしれない。つまり、基本指針の戦略が功を奏し、互酬のメカニズムが都市部の主に主婦層にアピールし、担い手がそれなりに集まり、人手不足は解消したかに見えた¹⁶。

しかしながら、ここきて再び人手不足問題が顕在化している。互酬メカニズムは根本的な解決になっていなかった、と考えられるのではないだろうか。これまで見てきたように、サービス提供に対して、貨幣＋充足感という報酬が得られることが住民参加型サービスの特徴であった。だが、この貨幣＋充足感という報酬が魅力的に映らないため、サービス提供者が増えないのではないだろうか。このことは、Ⅱで明らかにした、フリー回答の記述から確かめることができる。すなわち、「この程度の（貨幣的）報酬の額では、若い世代を呼び込むことはできない」というあきらめが人手不足を記述する複数の文面から感じられるのである。また、2007 年に東京都内で活動する団体の調査を行った中

村も、同様の分析を行っている¹⁷⁾。(中村 2009)

Ⅱの表3で示した通り、サービスの担い手の受取額は、最も高い介護・介助で1時間860円程度、日常生活のお手伝いでは1時間760円であり、よほど多くの時間数を活動しなければ、それなりの報酬を得ることにはならない。しかし、構造的に、助け合いであるこの活動で担い手が皆フルタイムで活動(仕事)をすることは想定されていないことから、結果としてサービスの担い手が得ることのできる報酬額は低額になっており、貨幣的報酬が得られることが魅力と映るような報酬額にはなっていない。(中村 2009) 特に経済状況が厳しい昨今、報酬を得ることを目的にするなら、もっと効率的に稼げる仕事に携わることが選択されても当然だといえよう。

一方で、ボランティア活動は93年当時と比べると広がり多様性を見せ、NPO法人の数も4万を超える。各地に中間支援組織も増え、団体自身もウェブサイトを充実させるなど広報力を高めてきており、その気になれば何か活動をしたいと望む人が魅力的な活動、すなわち充足感を得られる活動を見つけることは難しくない。このような環境が整えば、即時的ではなくても、いつか何らかの形で報酬が得られるという本来のボランティア活動が有する魅力があれば、充足感を志向している人は、無償であっても、充足感を得られるのがずっと先であっても、活動内容に何らかの魅力があればその活動を選ぶ、という状況が増えるのではないだろうか。

また、社会的企業や社会的な課題にビジネスの手法で取り組むことに、社会的な関心が広がっていることを考えても、構造的に貨幣的報酬を低額に抑えて充足感で補完せずとも、報酬を得ることを可能にする活動は広がっており、その意味で住民参加型サービスに貨幣以外の付加価値的な魅力がないとしたら、その活動は選択されなくても当然といえるかもしれない¹⁸⁾。

以上見てきたように、仕事とするには低額すぎる報酬しか得られず、活動内容はサービス利用者の生活ニーズに断片的にかかわる、ということだけでは、充足感を持って低額の報酬を補完することもできない、ということが、住民参加型サービスが選ばれない昨今の状況を作り出しているといえるのではないだ

ろうか。必要なのは、互酬に頼らないメカニズムの開発、システムの設計であろう。サービス提供を希望する側の、経済的ニーズを満たす「仕事」と社会貢献ニーズ、あるいは自己実現ニーズを満たす「活動」とに活動内容を再編することが求められているのである。ただ、「仕事」としてなら在宅福祉にかかわりたい、と少なからぬ人が考えているとしても、現状の限られた財源の中で雇用を生み出すことは容易なことではない。

しかしながら、昨今ベーシックインカムやワークフェアの是非に注目が集まるように、所得保障、雇用政策、ニーズへの対応を、従来の枠組みにとらわれずに組み替えることで、今より低コストで、多くの人のニーズを充たす社会保障が実施できる可能性もある。この議論は、本稿の射程を超えるものでありこれ以上は触れない。ただ、以下の点だけは確認しておきたい。それは、住民参加型在宅福祉サービスは、結局のところ、本来非人称（匿名性の高い）の連帯として政府が担うべきだった社会保障の後退によって生まれたニーズを、人称（顔の見える関係）の連帯を新たに作り出すことによって解消しようとしたものであり、非人称の連帯の後退と、人称の連帯の組み換えがパラレルに行われているということである。

4. 町村部で求められる異なった戦略

前項で述べた、人材不足問題は、都市部の住民参加型サービスを想定してのものであるが、実際には人手不足問題が発生するメカニズムは都市部と町村部¹⁹とは異なっているので、議論を分ける必要がある。そこで、この項では町村部の住民参加型サービスの状況について考えてみたい。

まず、町村部において住民参加型サービスのしくみを採り入れて、課題解決をしようとする自体がそもそも困難であることを明らかにしておきたい。端的に言えば、町村部の地域特性が、互酬を都市型社会にフィットするものに改変して注入している住民参加型サービスのメカニズムと相容れない、という困難を抱えているということである。Ⅳの2で確認してきたように、互酬の前提となっていたのは人々が定着志向の高いムラ的な共同体や親族という社会集

団に所属していることで築かれる安定的な相互扶助的社会的関係がある、ということだった。しかし、都市部にこのような前提を見出すことは困難である。また、通常は、長期スパンでギブとテイクがなされればよい、とする互酬のメカニズムも流動性の高い都市部では馴染みにくい。このような困難性が予測されることから、ギブとテイクが即時に、あるいは短いスパンで可能となる貨幣+充足感という媒体を採用して交換を仲介すること、匿名ではなく会員制というしくみを採用することで、互酬性を担保するメカニズムを構築して、助け合い活動をシステムとして行っていこうとしたのが、もともと都市部の在宅福祉サービスの不足を契機として生まれた住民参加型サービスのメカニズムであった。しかしながら、比較的定着性が高く、匿名性もなく、都市部よりは安定的な相互扶助関係も成立しやすい町村部において、都市部の特性を前提として構築された互酬のシステムを核とする住民参加型サービスを行うことが実際的であるかどうか、吟味が必要だと思われる。むろん、町村部においても相互扶助の関係性は失われつつあり、かつては機能した助け合いが機能しにくくなっている、ということはあるだろう。しなしながら、そこに担い手としての生活・介護サポーターを養成し、しくみとして住民参加型サービスを採り入れることが果たしてあるべき姿なのかどうか。

ここで、冒頭で述べたA県のある町の社協で住民参加型サービスのコーディネーターをしているXさんのつぶやきを紹介しよう。

協力会員の応募が少ない。パートより安いということで敬遠されているようだ。また、特定の協力会員が、「お金を稼ぎたいから、たくさんのケースを回して欲しい」と要望されており、また、実際頼みやすいので特定の人に依頼が重なっていることは確か。利用会員も、「〇〇さん以外は嫌」と指名をしてくる場合もあり、協力会員全員に平等に活動してもらう状況にはなっておらず、「助け合い」の活動にはなっていない。利用料を払うことで、利用会員に権利意識が芽生え、依頼内容をエスカレートさせるケースも増えており、調整に困っている。

調整作業に専門性が必要だと感じて、このコーディネーターは研修を受講し

たのだが、コーディネーターの資質アップによって調整力を高めることで、解決できる部分はむしろあるだろう。例えば利用者の自立を重視した上で、どうしても必要なサービスとは何かをアセスメントする力であるとか、協力会員と利用会員が対等な関係を結べるような配慮の方法などは、学びによって実践に活かすことができるだろう。しかし、システムに内在する問題は、研修によるコーディネーターの質アップでは解決しない。それは、貨幣が介在するこのシステムを変えない限り、付きまとう問題である。このコーディネーターの話からも伺えるが、システムに内在する問題の1つは、従来助け合いの活動にあったはずの「お互いさま」感覚による対等性が損なわれる、というものである。すなわち、利用者から協力者に向けて発信される謝意というものが、お金を払った者の権利、という「利用者意識」（あるいは「消費者意識」といってもよいだろう）に代替されて消えてしまい、謝意を受け取れない提供者のほうに「お互いさま」の思いを持つことを難しくさせている、ということである。

これまで見てきたように、お金では得られない何か、を得ることで、低額な貨幣的報酬を補完し、助け合いのしくみを機能させることが、この住民参加型サービスの特性であったはずなのだが、協力者の手に渡るのは、低額な貨幣だけになってしまっている。

人口規模が大きく、その地域社会の匿名性が大きければ、示される謝意が皆無であったり、わずかであってもこの関係は「ビジネス」と割り切って、多くの活動をして、より多額の報酬を得ることで、それなりの満足感を得ることはできるかもしれない。しかし、顔の見える関係の中では割り切れない想いが協力会員に残る。また、もともと人口規模の小さい町村部では新たな協力会員を探すことは容易ではなく、不満や割り切れなさを抱えた協力会員が互酬というよりは、善意（チャリタブル）で活動せざるを得ない状況になってしまう。定着性の高い町村部では、人間関係を悪化させることはできないからである。加えて、協力会員がそもそも少ないため、代替の協力会員を探すことも難しい。たとえ見つかったとしても、その協力会員も顔見知りであるため、権利意識をもって利用する「利用者」に対してかえって共感をもちにくくなってしまう。

最低限の謝意では満足できなくなってしまうのである。

したがって、このしくみは、かなり制度設計に工夫を凝らさないと町村部においては機能しない可能性が高いといえるのではないか。顔の見える関係の中で、しかし、高齢化と人口減により、サービス提供者の絶対数が減る状況の中、また、多くの人が「労働」を求める状況の中、それでも必要な「地域で暮らし続けるためのニーズ」に対応するしくみとはどのようなものなのかを考える視点が必要であろう。

5. 小括——労働と活動を再編する

都市部と町村部それぞれにおいて、事情は異なるが、互酬的システムを内包した住民参加型サービスを継続することの困難性があることを指摘してきた。最後に議論をまとめておこう。

住民参加型サービスは、潜在的な協力会員がある程度の量、地域に存在することが前提のシステムだといえる。このシステムが急増した80年代においては、生活に困っていない専業主婦が、生きがいを求めて社会に参加したいと考えたときに、お小遣い程度の貨幣的報酬が「おまけ」としてついてくるこのしくみが魅力的だったかもしれない。しかし、予測を超える高齢化の進展と、専業主婦の存在を根底から揺るがすような、昨今の厳しい経済状況の持続、といった社会の状況が一時的なものではないことは確かであり、その対応を考えると、システムの設計変更、メカニズムの改良は不可避であると思われる。

その設計変更の際に求められる視点が、先にも述べたように「労働」と「活動」をどう再編するか、という視点であろう。かつて、この住民参加型サービスが政策的に振興されようとしたとき、ボランティアの安易な労働力化だとする批判が見られたことをすでに述べた。しかし、岡本も指摘するように、もともとボランティア活動には労働力としての機能が内包されている。(岡本 1994) しかし、その労働力的機能をボランティア活動の中に組み込んでしまうと、ボランティア活動の価値としての自由で自発的な部分が失われてしまう可能性がある。そのため、互酬的な有償の活動は、条件整備にとどめておくべきだ、とい

うのが岡本の主張である。確かに住民参加型サービスはボランティア的な活動だとはしながらも、条件整備を超えて、貨幣という装置を組み込んだ、まさに労働力的機能をシステム化したものだったといえる。そのシステムが齟齬をきたしているのである。ならば、そのシステムはいったん解体し、自由で自発的に（しかし無償で）それを生きがいとしてやっていけるような「活動」の部分と、現実性が担保されなければならないニーズには、きちんと「労働」としてある程度の専門性を身につけた人材がかかわる部分とに再編することを考えてもよいのではないだろうか。

「労働」も「活動」も相対的なものである。すぐには現実のものとはならないだろうがベーシックインカムのような所得保障のしくみが整えられれば、労働の価値は相対的に低くなり、現在の住民参加型サービスの報酬額でも労働と呼べるようになるかもしれないし、最低所得保障がなされた社会においては、生きがいが多く得られる「活動」を人々は志向するかもしれないし、むしろ、市民社会を形作るためにはそうすべきだといえる。

いずれにしても、現在のしくみは過渡期のものであると考えて、超高齢社会を迎える地域社会にとって、持続可能な助け合いのしくみとはいかなるものであるかを問いながら、システムの設計をしていくことが求められる。

図2は全社協が研究会報告をもとに編集したマニュアルに示されている「生活支援サービス」の考え方である。（全社協 2010：9）訪問サービスが中心のこれまでの住民参加型サービスに加えて、滞在型、拠点型のサロンや宅老所などのサービスも加えて、総合的に生活支援をしていく方針を打ち出している。実際のメニューは地域特性に応じて次々に生まれてくるものだと、マニュアルには述べられているが、このようなサービスの枠組みに、担い手の議論を載せていくことが必要になるだろう。

この生活支援サービスのサポーターの養成を行う事業が、先にも述べた「生活・介護サポーター養成事業」であるが、「労働」と「活動」の差別化はなされていない。サポーターの労働者性、活動者性の検討がなされなければ、これまで同様中途半端な位置づけのサポーターには人材が集まらない可能性がある

る。とはいえ、このような新たな制度設計が求められていることは確かである。都市部・町村部それぞれの特性、事情に応じた対応がなされなければならない。

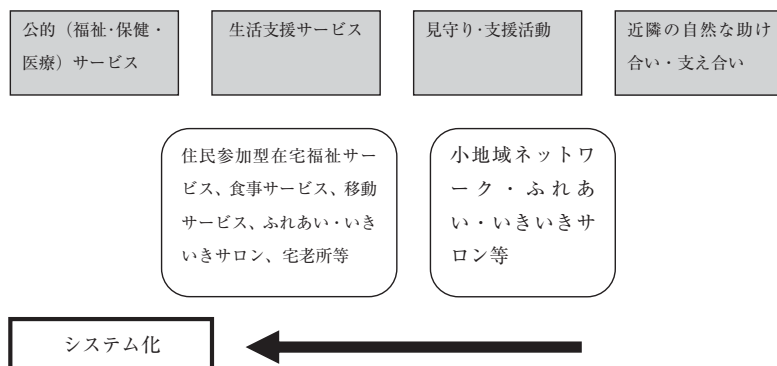


図2 生活支援サービスのイメージ

出所 全国社会福祉協議会（2010）『生活支援サービス立ち上げマニュアル1 住民参加型在宅福祉サービス』p 9

V おわりに：今後の研究課題

本稿においては、転機を迎えている住民参加型サービスについて、そのシステムに内包されている互酬性のメカニズムに問題があると考え、その隘路を抜ける方策を検討してきた。しかしながら、この小稿できたことは、現場の課題の大きさに比べるとわずかな貢献でしかない。支え合いはどうあるべきなのか、システム上の担い手が不足する現状を踏まえつつ、さらに検討を重ねていかねばならない。本稿を受けての次の研究課題を2点示してまとめに代えたい。

1点目の課題は、本稿で述べてきた、労働と活動の再編問題を迫及することである。そのためには、働き方の意味を問い直すことも必要だと考える。すなわち、意味ある仕事の絶対的な不足の中で、ベーシックインカムのような所得保障を基盤にして、サービスを必要とする人のニーズに応える“しごと”を労

働と活動とにどのように再編していくかを検討していきたい。特に、労働の再編と新しい働き方の議論が進んでいる、ドイツやオランダなどヨーロッパ諸国の動きに注目しながら検討していきたい。

2点目は、足元の課題にかかわることである。具体的には、引き続きA県の住民参加型サービスの設計やコーディネーターの研修などにかかわり、町村部における支え合いのあり方について、制度設計と、かかわるコーディネーターの専門性の向上の両面から検討していきたい。

<注>

- 1 このサポーター養成は、住民参加型サービスの人材不足を受けて、全社協が研究会を組織化して、生活支援サポーターというコンセプトを打ち出し、積極的な人材養成と終了者を活かす地域の活動づくりを示したものである。以下のウェブサイトには研究会の概要がまとめられている。<http://www.shakyo.or.jp/research/09seikatushien.html>
- 2 同報告書は、住民参加型在宅福祉サービス団体全国連絡会のウェブサイトからダウンロードが可能である。<http://www3.shakyo.or.jp/cdvc/jusan/index.html>
- 3 社協が運営に関与している団体の場合、運営費は社協が負担（実質的には行政が負担）するため、スタッフは運営費の心配をする必要がない。
- 4 1987年に住民参加型在宅福祉サービスというネーミングに統一されるまでは、このしくみで活動をしている団体によっては「有料ホーム・ヘルプ・サービス」「有償ボランティア」などさまざまな呼び方がなされた。
- 5 1987年に、有料ホーム・ヘルプ・サービスについての初のまとまった報告書がまとめられたが、そのときに、住民参加型在宅福祉サービス団体という共通した名称が付けられた。
- 6 このような、政策転換を受け、全社協が3年をかけて「在宅福祉サービスのあり方に関する研究会」を主宰してとりまとめをし、在宅福祉サービスの

体系化を示した報告書が1979年出版の『在宅福祉サービスの戦略：在宅福祉サービスのあり方に関する研究報告』である。

- 7 表1で示したように、まさしく住民どうしの助け合いとしての「住民互助型」だけでなく、社協による設立、生協、農協といった協同組合による設立、また、当時は批判が多かったが、行政が出資して組織化された公社や事業団など、さまざまな親組織をもった団体が設立された。
- 8 基本指針、意見具申の全文は、厚生省社会・援護局地域福祉課監修（1993）『参加型福祉社会をめざして——ボランティア活動振興の新たな展開——』全国社会福祉協議会に掲載されている。
- 9 互酬性擁護派の議論として阿部（1994）、堀田（1995）、互酬性批判の議論として早瀬（1994）、田代（1994）があげられる。
- 10 2001（平成13）年の調査によれば、約半数がNPO法人としての法人格を取得している。
- 11 連絡会ウェブサイトから2つの文書がダウンロードできる。<http://www3.shakyo.or.jp/cdvc/jusan/shiryou/index.html>
- 12 町村は、ポランニーによる資源配分形態の3つの類型に加え、必ずしも配分という形態はとらないものの、財・サービスを人間が獲得する過程としての「自給」も資源配分の1つだと位置づけ、生活単位を個人とするか、家族とするかによって、自給の内容が変化することに注意が必要だと述べている。すなわち、都市社会でよく見られるのだが生活単位を個人に限定した場合、家族メンバー間の財・サービスの移転は互酬に近いものとなり、生活単位を家族とすれば、同じ財やサービスの移転も家族内分業に基づく自給の1つとなる。（町村1986:109）
- 13 社会学者の青井によれば、相互行為における社会的交換を支える価値は互酬性または社会的正義である（青井1987:84）
- 14 栃本も、互酬を採用するにあたっては、ポランニーに依拠したと述べている
- 15 住民参加型サービスにおいて、時間貯蓄や点数貯蓄のしくみがそれほど広

がらなかった理由も、支払いの即時性がない、というこの点にあると思われる。

- 16 93-94 年ごろには、住民参加型在宅福祉サービスをめぐる多くの議論が交わされているが、このころには人手不足の議論はあまり見られない
- 17 利用者にとっては高すぎる利用料、提供者にとっては安すぎる活動報酬は、ホーム・ヘルプ・サービスを運営する重大な隘路の1つだと中村は論じ、この問題を解決するには公費助成しかない指摘するが、東京都の財政状況を鑑みると、その可能性は薄く、固定化・長期化するこの課題を解決する糸口は見つからないと結論付けている。(中村 2009) 本稿で述べている生活支援サービスへの国の補助が100%であることは、このような課題、自治体の状況を踏まえてのものであることがわかる。
- 18 最近では、世代や属性を超えたたまり場としての小規模多機能型の施設を、住民参加型で作るなどの魅力的な活動によって支援者の輪を広げること成功している団体も増えている。生活支援サービスの考え方を示したマニュアルにおいても、訪問型だけでなく、滞在型や外出支援の活動まで射程を広げた活動が提案されている。(全国社会福祉抗議会 2010:9-11)
- 19 合併によって実際には町村数は減少しており行政上の区分で言えば市域が増えているのだが、ここでは、都市との比較において、人口規模が小さく、比較的住民の流動性が低い地域を町村部と呼ぶことにしたい。

<参考文献>

- 阿部志郎 (1994)「ボランティア革命——ボランティア活動の新展開」『月刊福祉』 77 (1)、50-53
- 青井和夫 (1987)『社会学原理』サイエンス社
- 江上渉 (1991)「住民参加型在宅福祉サービス提供活動への参加動機分析」『総合都市研究』 42、97-107
- 藤村正之 (1991)「互酬的關係性の形成とその内実——住民参加型在宅福祉

- サービスにおける利用と提供の相互作用過程——」『総合都市研究』42、83-96
- 早瀬昇 (1994)「ボランティア革命——市民公益活動に必要なこと」『月刊福祉』77 (8)、50-53
 - 厚生省社会・援護局地域福祉課監修 (1993)『参加型福祉社会をめざして——ボランティア活動振興の新たな展開——』全国社会福祉協議会
 - 堀田力 (1995)「ボランティア革命——ボランティア活動の評価・表彰」『月刊福祉』78 (1)、45-45
 - 小林良二 (1994) a「住民参加型在宅福祉サービスへの参加意識——調布ゆうあい福祉公社を中心として——」『季刊・社会保障研究』29 (4)、312-321
 - 小林良二 (1994) b「住民の主体的参加とは」『地域福祉研究』22、1-8
 - 町村敬志 (1986)「Ⅳ 都市生活の制度的基盤：資源配分の社会過程」吉原直樹・岩崎信彦編著『《新都市社会学》の挑戦』有斐閣、99-132
 - 椋野美智子 (2004)「第8章 市民協同の福祉活動」川口清史・大沢真理編著『市民がつくるくらしのセーフティネット：信頼と安心のコミュニティをめざして』日本評論社、152-166
 - 中村義哉 (2009)「介護保険制度下の住民参加型在宅福祉サービス——地域に「支え合い」の現状と課題——」『社会福祉学』49 (4)、117-130
 - 岡本栄一 (1994)「介護問題とボランティア活動——「基本指針」等が問いかけるもの」『ボランティア活動研究』(8)、3-13
 - Polanyi, Karl (1944) The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time. Beacon Press. (=1975, 吉沢英成・野口建彦・長尾史郎・杉村芳美訳『大転換—市場社会の形成と崩壊』東洋経済新報社)
 - Polanyi, Karl (1977) The Livelihood of Man, Academic Press. (=1980, 玉野井芳郎・栗本慎一郎訳『人間の経済Ⅰ：市場社会の虚構性』岩波書店)
 - 高橋紘士 (1993)「住民参加型在宅福祉サービスの登場と展開」『月刊福祉』76 (13)、20
 - 高野和良 (1993)「在宅福祉サービスの存立構造——「福祉公社」の現状と

課題』『季刊・社会保障研究』29 (2)、155-164

- 田代正美 (1994) 「ボランティア革命——企業とボランティア」『月刊福祉』77 (8) 56-59
- 栃本一三郎 (1993) 「ボランティア活動の中長期的な振興方策について」厚生省社会・援護局地域福祉課監修『参加型福祉社会をめざして——ボランティア活動振興の新たな展開——』全国社会福祉協議会、78-81
- 全国社会福祉協議会 (1979) 『在宅福祉サービスの戦略—在宅福祉サービスのあり方に関する研究報告』
- 全国社会福祉協議会 (2008) 『地域における「新たな支え合い」を求めて——住民と行政の協働による新しい福祉——』
- 全国社会福祉協議会 (2010) 『生活支援サービス立ち上げマニュアル1 住民参加型在宅福祉サービス』

